

같이 나누고 함께 즐긴다
우리 삶을 바꾸는 자치분권

제주특별자치도 지방자치분권 바로알기





목 차



지방자치분권은

- 1. 지방자치분권 개념 02
- 2. 지방자치분권의 필요성 04
- 3. 지방자치분권의 효과 06
- 4. 지방자치분권을 위한 개헌 필요성 08
- 5. 지방분권과 지방자치의 역사 10

제주특별자치도 출범과 성과

- 1. 제주특별자치도 추진배경 14
- 2. 제주특별자치도와 유사제도 비교 15
- 3. 제주특별자치도 출범 이후 성과 16
- 4. 지방자치분권의 성공을 위한 우리의 역할 25

자치분권 (특별자치도 출범) 추진 후 우리 주변의 변화

- 1. 고도의 자치권이 보장되는 행정체제 도입 28
- 2. 실질적인 지방분권 보장 위한 차별화된 특별자치제도개선 과제 발굴 29
- 3. 지방재정의 자율성 부여로 자치역량 강화 30
- 4. 투자유치 및 개발사업 활성화를 통한 지역경제 성장 견인 31
- 5. 선도적인 교육자치 실현 32
- 6. 영어교육도시 조성을 통해 인재 양성 및 교육산업 육성 33
- 7. 전국 최초 자치경찰제 도입으로 자치치안 강화 34
- 8. 국제자유도시 전략을 통해 동북아 중심 관광도시로 발전 35

지방자치분권Q&A

- 자치와 분권? 물어보세요 38

지방자치분권은

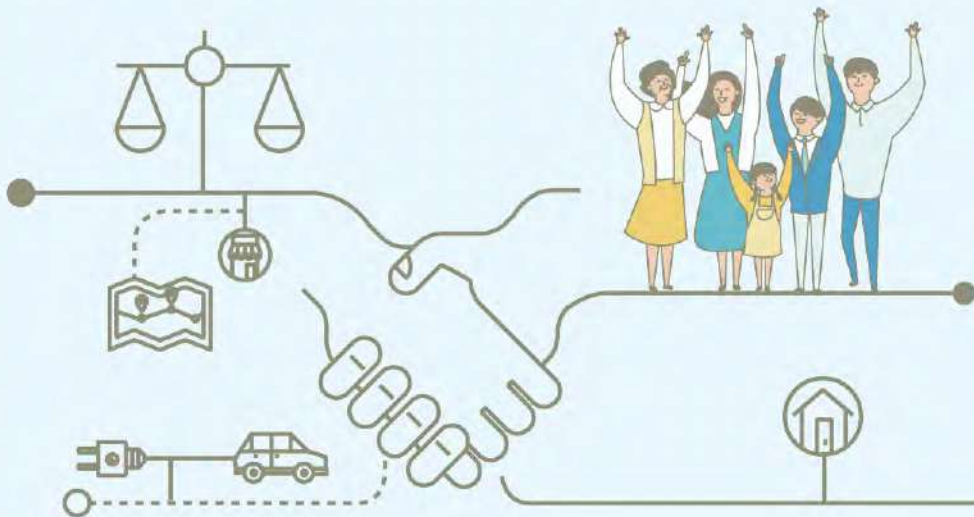


1. 지방자치분권 개념



국가와 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가와 지방자치단체의 기능이 서로 균형을 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것입니다.

- 국가(중앙정부)에 집중된 행·재정적 권한과 자원을 지방자치단체(도와 시·군)에 균형 있게 나눔(지방분권)
- 지역주민의 뜻과 결정에 따라 자기 지역의 정책을 만들고 책임 부담하는 것(지방자치)
 - 지방분권: 중앙의 집중된 권한을 지방과 나누는 것
 - 지방자치: 나누어진 권한을 주민들이 잘 행사하도록 보장하는 것





※ 지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법

제2조(정의) “지방자치분권”이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고 지방자치단체의 정책 결정 및 집행과정에 주민이 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다.

제7조(지방분권의 기본이념) 자치분권은 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현함을 그 기본이념으로 한다.



2. 지방자치분권의 필요성



우리나라는 주민의 삶과 밀접하게 관련된 권한이 중앙정부에 집중되어 있어 지역 특성에 맞는 창조적인 정책을 개발하고 추진하기에는 어려운 구조입니다.

- 지방의 권한과 책임을 강화하여 지역 특성에 맞는 다양한 정책을 추진함으로써 주민의 삶의 질 향상은 물론 궁극적으로 국가의 경쟁력 향상과 국민의 행복으로 이어질 수 있음.



급속한 저출산 고령화 시대, 수도권 집중화로 인구감소 및 지방소멸 등 많은 문제점이 발생하고 있습니다.

- 지역의 창의성과 다양성을 바탕으로 대한민국 어디서나 골고루 잘사는 지역균형발전을 도모하며, 주민의 권리와 책임을 보장하는 자기결정권을 확보하여 지역공동체를 활성화



과 제

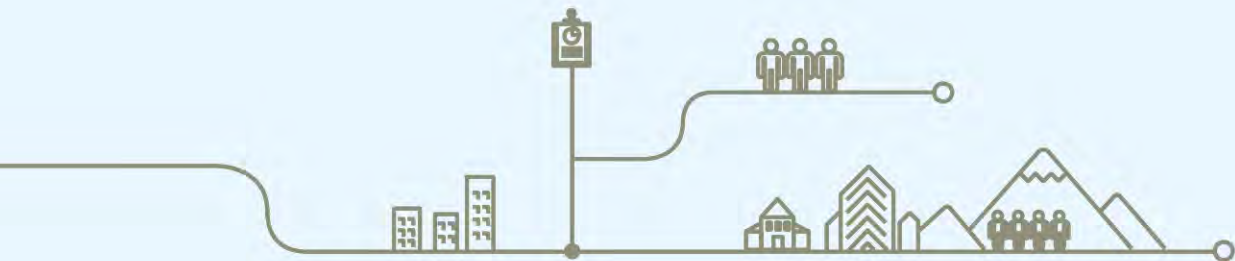
지역문제를 스스로 결정하고 해결하는 자치역량을 제고하며, 주민의 적극적이고 자발적 참여가 중요합니다.





※ 수도권(서울·경기·인천) 중심 불균형 성장 및 지방 소멸

- 수도권 집중화 (수도권 면적 전국의 11.8%)
 - 2020년 1월 기준 전국 인구의 50.0%
(전국인구 5,184만 7,509명, 수도권 인구 2,593만 9,996명)
 - 2017년 기준 지역내 총생산(GRDP)의 50.3%
(전국 지역내 총생산 1,731조 6,000억 원, 수도권 870조 5,000억 원)
 - 2017년 기준 고용보험 신규취득자의 60.8%
 - 1000대 기업 본사의 73.6%
 - 신용카드 사용액의 81%, 투자의 65%
 - 생산인구 감소 등 지자체 인구 감소 가속화
 - 2043년 제주인구는 78.9만명을 정점으로 감소세로 전환 예상
 - * 세종 제외 16개 시도 감소
 - 지속적인 수도권 인구 유입과 수도권 중심의 불균형 성장 추진으로 지방은 낙후되어 지방 소멸 위기, 국가적 재앙에 직면
- ⇒ 지방분권을 통한 지역균형발전으로 수도권과 지방의 상생과 협력 속에 지속가능 발전 도모 필요



3. 지방자치분권의 효과



지역특색을 살려 지역의 경쟁력을 키우고, 균형발전으로 지역의 격차를 해소하며, 중앙정부에 집중된 권한을 지방으로 나누어 주민이 필요한 정책을 추진하게 됩니다.



주인의식, 시민의식이 함양되고 지방정부 대응성이 높아지며, 지역 특성에 맞는 시책을 추진하게 되어 주민의 행복도가 높아집니다.

- 주민의 직접 참여제도를 강화하고 정책결정에 실질적인 참여가 확대되는 등 풀뿌리 주민자치 확대
- 국세의 지방세 이양을 통해 지방재정을 확충하고 지방재정의 자율성과 책임성이 확대하여 강력한 재정분권 확립
- 중앙정부 권한과 재원의 획기적이고 포괄적 지방이양과 더불어, 지방정부 및 시민의 자치역량 강화





과제

- 지방자치분권의 핵심은 재정분권임. 국가재원의 지방 이양과 더불어 지역발전을 위한 재원을 지방정부와 주민들이 직접 결정할 수 있는 재정자치가 필요함.
- 지방정부 자치입법권이 확대 보장되고 국가위임사무를 줄이고 자치 사무 비중을 늘려야 함.
- 주민들이 지방자치에 관심을 갖고 적극적으로 참여하며 당당히 권리를 주장할 수 있어야 함.

※ 지방자치분권으로 부정 비리가 늘어날 수 있다?

- 지방분권을 통해 주민참여가 활성화 되고 자치 의식이 높아지면 “깨끗한 지방자치”의 필요성을 절감하고 자연스럽게 부패 공직자를 퇴출시키는 자정역할을 할 것임.
- 이를 위해서는 제도적 보완뿐만 아니라 지역주민이 깨어 있어야 함. 깨끗하고 역량 있는 지역 일군을 선출하여야 하며, 부정한 단체장이나 지방의원을 견제하기 위한 장치들을 대폭 강화해야 할 것임.
- 이러한 제도적 견제를 통해 지역 주민이 선출한 일꾼들이 지역을 위해 제대로 일할 수 있도록 주민의 지속적인 관심과 감시가 필요함.



4. 지방자치분권을 위한 개헌 필요성



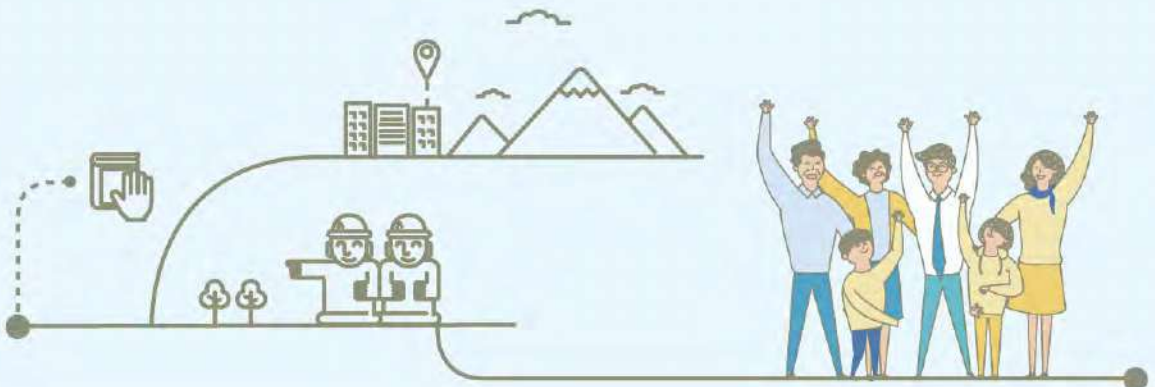
헌법 제117조와 118조는 지방자치 제도를 규정하고 있으나, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록 규정, 진정한 지방자치 실현에 한계가 있어 개헌 필요에 대한 목소리가 높아가고 있습니다.

- 지방분권 및 자치에 대한 위상이 법률적 수준에 그치고 있어 지방분권자치에 대한 국가적 차원의 의지가 부족
- 진정한 지방자치분권을 실현하기 위해서는 자치행정, 자치입법, 자치재정 등의 권한을 국가 최고 규범인 헌법에서 보장해야 함



제주특별자치도의 경우 연방제 수준의 고도의 자치권을 확보하기 위해서는 국가 최고 규범인 헌법에 근거 규정을 마련할 필요가 있음.

- 현재 제주특별자치도의 권한과 특례는 법률에 의해 보장을 받지만, 타 법률과 상충될 수 있는 실질적 자치권한을 보장받기 위해서는 헌법적 수준의 지위확보가 필요함.





○ 지방자치분권 관련 개헌 주요내용

- 제주특별자치도의 헌법적 지위 확보 근거
- 지방분권과 자치를 국민의 기본권으로 선언
- 지방정부의 종류, 기관구성, 기능, 지방재정 그리고 중앙정부와 지방정부 간의 명확한 권한 구분, 주민의 위상과 직접참여 명시

※ 헌법 117조

- ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

※ 헌법 118조

- ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
- ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

※ 스위스연방 헌법

제3조(주) 주는 연방헌법에서 제한하지 않는 범위 내에서 주권을 향유한다. 주는 연방에 위임되지 아니한 모든 권리를 행사한다.

5. 지방분권과 지방자치의 역사



우리나라 지방자치는 1949년 지방자치법이 제정과 함께 시작되었습니다. 1952년 시·읍·면 의회 및 시·도 의회 의원 선거 실시(서울시장과 도지사는 대통령이 임명) 1956년에는 시·읍·면장까지 주민투표로 선출 하였습니다.

- 지방분권과 지방자치의 씨앗을 뿌렸다고 볼 수 있으나 완전한 지방자치라고는 볼 수 없음.



본격적인 지방자치 시대는 1991년 지방의회가 부활되고, 1995년 지방의회 및 자치단체장을 주민이 직접 선출하면서 민선자치시대가 시작 되었습니다.



2020년은 우리나라가 지방자치를 실시한지 30년이 되는 해로 진일보한 지방자치를 실현하기 위해서는 헌법 개정과 더불어 지방자치 관련 법률 개정이 뒷받침되어야 하겠습니다.

- 지방의 자기결정권과 책임성을 강화하고, 재정분권 실현
- 지방자치단체가 스스로 정하는 자치법규, 즉 조례의 위상 강화 필요



- 헌법 개정: 지방분권 국가 명시, 지방정부 명칭 및 종류 근거 등
- 지방자치법 개정: 자치입법권, 자치조직권 강화 및 책임성 확보
- 재정분권 실현: 지방세제, 지방교부세 제도, 국고보조금 제도 개혁



지방분권과 지방자치의 역사

대통령	대수	제도의 추진 내용	추진연도
이승만	1-3대	「지방자치법」제정	1949년
		최초의 지방의회 선거 실시	1952년
		최초의 시·읍·면장 선거 실시	1956년
윤보선	4대	최초의 서울시장 및 도지사선거 실시	1960년
노태우	13대	지방의회의원선거 지방자치제부활	1991년
김영삼	14대	제1회 전국동시지방선거 실시, 37개 도농복합도시 탄생	1995년
김대중	15대	조례의 제정·개폐 청구제도 도입	1999년
		주민감사 청구제도 도입	
노무현	16대	「주민투표법」제정, 지방의회의원 유급제 도입	2004년
		주민소송제 도입	2005년
		제주특별자치도 출범	2006년
		지방의회 전문위원 근거 도입, 주민소환제도입	
이명박	17대	지방소비세 신설	2010년
		주민참여예산제 의무실시	2011년
		세종특별자치시 출범	2012년
박근혜	18대	지방소득세 독립세화	2014년
문재인	19대	지방소비세율 인상	2018년
		자치분권 사전협의제 실시	2019년



제주특별자치도 출범과 성과



1. 제주특별자치도 추진배경



제주특별자치도는 일반적인 도에 부여된 권한과 달리 고도의 자치권이 보장된 지역으로, 지역 여건과 특성에 부합하는 특례를 부여 받아 자율적인 정책 결정과 책임 하에 지역을 경영하는 특별지역입니다.

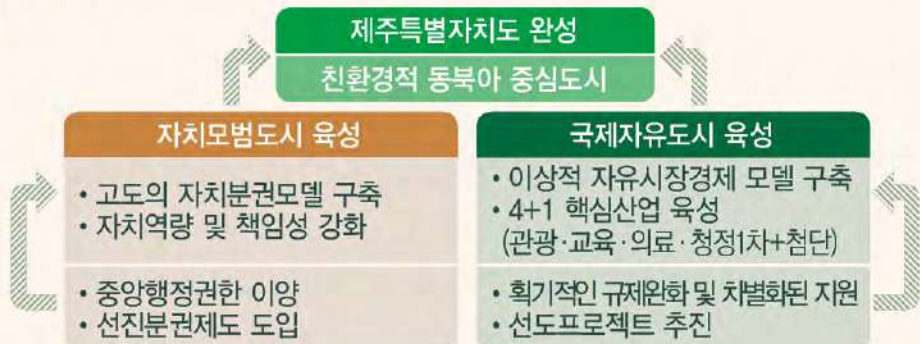


제주특별자치도는 2001년 국제자유도시 계획과 2005년 제주특별자치도 기본구상에 의거 지방분권 및 서비스산업 육성정책의 국가발전 모델로 추진되고 있습니다.

- 자본·노동·상품·서비스·정보 등의 세계화와 이에 따른 각국의 경제특구 경쟁적 육성 등을 감안한 새로운 지방제도 및 경제발전전략 필요
- 고도의 자치 권한을 부여하여 대한민국의 모범적인 자치모형을 구현하고, 제주국제자유도시의 실현에 필요한 행·재정 시스템을 구축하기 위해 추진



제주특별자치도 기본구상



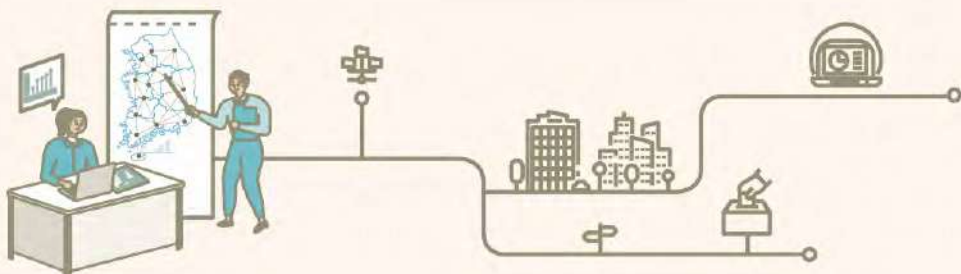


2. 제주특별자치도와 유사제도 비교



「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」은 지방자치와 지방행정에 관한 일반법이 지방자치단체에게 부여하는 자치사무 및 자치권보다 더 많은 권한을 제주특별자치도에 부여하는 등 여러 가지 차별화된 특례를 인정하고 있습니다.

구분	특별자치도	주정부	홍콩특별행정구	서울특별시	특별자치단체
근거	특별법	연방 헌법	기본법	특별법	지방자치법
담당기능	확대된종합기능	포괄적기능	포괄적기능	종합적기능	특정기능
자치권	입법	0	0	0	0
	조직	0	0	0	0
	재정	0	0	0	0
	사법	X	0	0	X
	국방	X	0	X	X
	외교	X	X	X	X
독자적 헌법	X	0	X	X	X
권한특례	0	0	X	0	X
자치권확대	0	0	-	X	X



3. 제주특별자치도 출범 이후 성과

자치분권 분야



자치조직의 자율적 통제와 공공부문 양질의 일자리 확충

- 유사조직 통합(상하수도본부) 및 제주 특성에 맞는 조직 운영(세계유산본부, 물정책과)
- 공무원 정원: 2006년 5,169명 → 2011년 4,976명 → 2019년 6,078명 (2006년 이후 정원 증가율 17.59%로 전국 시·도 중 13번째, 전국평균 21.08%)
- 전국 최초 감사직렬 신설 및 개방형 직위(43개) 확대 지정



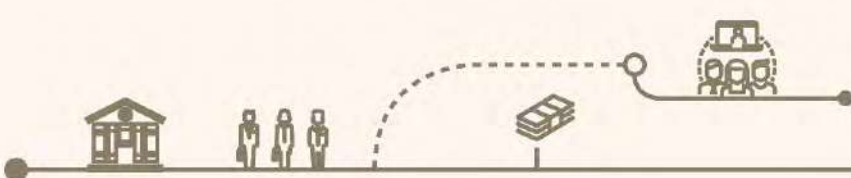
제주발전과 도민 복지를 높이는 도의회 역량 강화

- 도의회 정수(43명 이내 조례로 결정) 및 정책연구위원 특례 도입
- 인사 독립, 별정직 부지사 및 감사위원장 인사 청문제도 운영



세율조정권 및 감면 특례를 활용한 세수 확충

- 보통교부세 총액의 3% 법정률 교부
- ‘제주자치도세’세율조정권 등을 통한 역외세원 확충 등 자치재정 확대 (특별자치도 시행 후 지방세 세입 약 3.2배 증가)





전국 최초 자치경찰 도입, 지역 특성에 맞는 치안서비스 제공

- 광역 자치경찰 시행에 앞서 자치경찰 선행모델로 확대 시범운영
 - 확대사무: 생활안전, 여성청소년, 교통 중 주민밀착형 치안사무 12종
 - 인력지원: 국가경찰 260명 파견(자치경찰과 확대사무 공동 수행)
 - * 1단 2대(행정시) 11팀, 정원 127명(현원 38명)으로 출범
 - 현재 1관 5과 1지역대 1센터 정원 169명으로 확대



도민 중심의 국가사무 운용을 위한 특별지방행정기관 이관·운영

- 국가·지방간의 중복사무 조정을 통한 행정집행체계 일관성 유지
- 지역 특성에 맞는 사업 발굴 및 시행, 행정 집행력 현지 적응성 증대, 주민 접근성 등 강화
 - ※ 제주시관 7개 특행기관: 제주지방국토관리청, 제주지방중소기업청, 제주지방해양수산청, 제주보훈지청, 제주환경출장소, 제주지방노동위원회, 광주지방노동청제주지청





글로벌 인재양성과 교육경쟁력을 높이는 교육자치 실시

- 교육감, 교육의원 주민직선제 실시
- 영어교육도시 조성, 제주형 자율학교 운영(44개교)
- 보통교부금 총액의 1.57% 교부 및 교육비특별회계 전출비율 상향(3.6% → 5%)



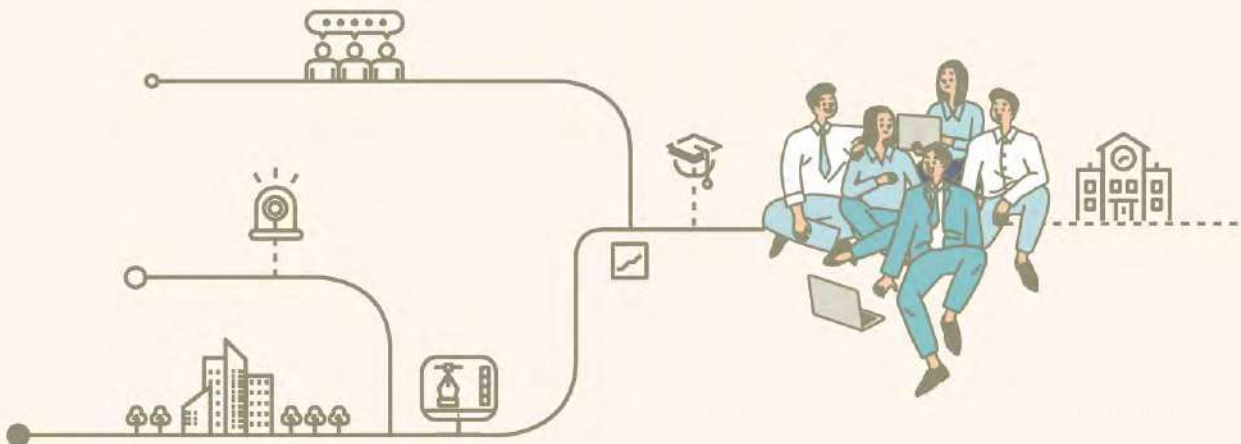
기관 독립성, 전문성 중심의 감사위원회 설치, 운영

- 감사위원장 및 감사위원 임기 보장(3년), 감사직렬 도입, 감사요원 전보 제한 강화(2년 → 3년) 등 전문성 확대
- 감사업무의 객관성, 공정성, 독립성 확보로 신뢰 증가



제주 특화형 주민자치제도 및 주민참여 확대

- 주민자치위원회, 주민자치센터의 법제기구화, 주민참여 예산제도 시행 (2019년 기준 200억원 주민참여예산 배정)





국제자유도시 경쟁력 강화 분야



4차 산업 기반 및 제주 핵심산업 육성

- 첨단과학기술단지 조성
 - 제주 유일의 국가산업단지 IT, BT 중심의 162개 기업 입주, 2021년까지 조성 추진 중(2019년 기준 입주기업 매출 3조 3,011억원, 2,594명 고용)
- 투자진흥지구제도 운영('19.12)
 - 법인·소득세, 취득세, 재산세 감면 등 인센티브 제공으로 41개 사업장 10조 6천억원 투자 유치
- 영어교육도시 조성('19.12)
 - '11년 9월부터 KIS, NLCS jeju, BHA, SJA jeju 등 4개교 운영 중 (4개교 총 정원 5,139명, 현원 3,913명, 충원률 76.1%, '21년까지 7개 국제학교, 교육문화시설 등 설치, 운영 예정)
 - * 국제학교 학생 9천명 재학시 연간 3,687억원 소득창출 효과(한국경제연구원)
 - * 영어교육도시 관계자 8,948명 도내 유입, 1,631명 고용창출
 - * 2019년도 국제학교 학생 가족 연간 도내 소비액 2,624억원(학비제외)





제주 관광산업의 질적 경쟁력 강화

- 관광 3법(관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 국제회의산업육성법) 일괄이양
 - 제주도내에서 징수되는 카지노·출국 납부금을 관광진흥기금으로 조성, 도내 관광산업 발전에 기여
 - 카지노 산업의 투명성 및 건전성 강화
 - 입국 불허 국가를 제외한 157개국 대상(UN 회원국 기준) 관광·통관 등 목적의 무사증 제도 운영
- 시내 지정 면세점 설치, 운영 (민간 3개소, 공공 2개소)
 - 매출액에서 상품원가, 영업료, 법인세 등 비용을 제외한 수익금 전액을 제주국제자유도시 조성을 위한 재원으로 투자 중
- 개발사업 시행 승인제도 및 토지 비축제도 운영
 - 개발사업 인·허가 의제처리, 개발사업 일괄처리, 제한적 토지 수용 등을 통해 사업기간 단축
 - 각종 공공용지, 개발 사업 필요 토지의 안정적 확보를 위한 토지비축 제도 운영





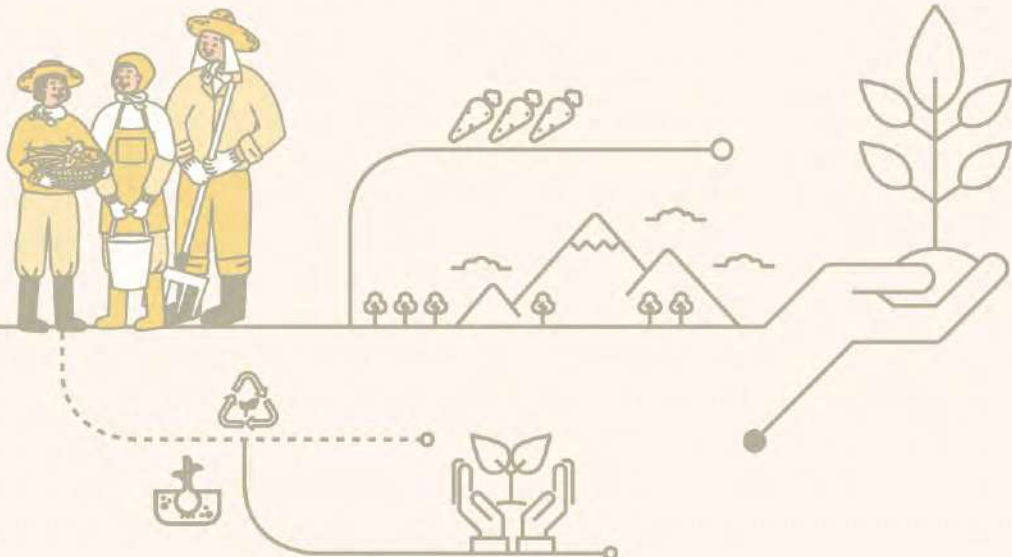
농어업인과 함께 커가는 1차산업 육성

- 농어촌지역 지정 특례(동 주거지역도 농어촌 지역 지정 가능)
- 농업진흥지역 지정·변경·해제 권한 및 제도
- 친환경 농업 육성 등에 관한 권한 및 제도
- 농지전용허가 등의 권한 및 제도 이양
 - 허가 제한 완화: 1,000㎡ 초과시 제한 → 3,300㎡ 초과시 제한
- 농어촌진흥기금 설치·관리·운용에 관한 사항 이양
 - 개발센터 개발사업 수익금 일부를 농어촌진흥기금 근거 마련



탄소 없는 섬, 제주 구현을 위한 신성장 산업 육성

- 2030년까지 풍력 등 신재생에너지·전기차 보급 100% 목표
 - '30년까지 2.35GW 풍력발전단지 조성목표로 '19년 현재 269MW (20개소 119기) 운전 중, 654.2MW(10개소 140기) 철차이행 중임
 - '19년 현재 도내 전기차 18,178대 등록, '20년도 8,787대 목표





보존과 이용이 공존하는 제주형 환경보전시스템 구축

- 지하수 자원의 공익적 활용
 - 제주지역 특성에 맞는 지하수 공익적 이용관리 체계 확립
 - 도 전역 지하수 감시체계 구축('19,12)
(수위 관측망 155개소, 수질관측망 146개소, 이용량 모니터링 3,380개소, 지하수 관리 시스템 구축, 운영)
- 절대·상대·관리 보전지역 지정 관리: 자연환경 보전이 필요한 지역을 보전지역으로 지정하고 행위허가 기준 적용
- 환경관리 특례 활용
 - 꽃자왈 훼손을 방지하기 위해 꽃자왈 정의규정 추가, 국가 및 지방자치단체가 지원할 수 있도록 함
 - 제주의 환경자산 보존을 위해 국가 환경영향평가 절차 및 기준보다 강화된 환경영향평가 제도 도입





국토 계획 및 이용에 관한 특례

- 광역도시계획 승인권한 이양으로 계획 수립기간 단축
- 지구단위 계획구역 지정 및 지구단위 계획 등의 권한 이양으로 지역 여건을 반영한 제도 운영
 - 지하수 1·2등급, 경관 1·2등급 및 특별히 보호가 필요한 중산간 지역 등에 대한 지구단위 계획구역 지정 제한
 - 평화로, 산록도로, 남조로 위 한라산 방면 지역 지구단위계획 구역 지정 제한
- 지역 특성에 맞는 차별화된 개발 행위허가 제도 운영
 - 개발행위허가 처리기간 단축, 조례에 생태 면적을 제도 도입, 해안변, 지하수·경관 1·2등급 지역 개발행위허가 기준 강화
 - 제주형 유원지 결정 기준 및 설치 기준 마련, 차별화



건축심의 및 건축에 관한 특례

- 건축계획 심의에 관한 특례
 - 2016년도 건축심의 건수가 2013년도에 비해 145% 대폭 증가하였으나 2017년도 난개발 투기 억제 및 도시계획 조례 개정 등에 따라 안정화 추세
- 지역 실정 및 제주 환경보존을 위한 차별화된 건축기준 마련
 - 주요 도로변 경관보호를 위해 녹지지역 내 너비 12m 이상 도로변 대지 안 조경 의무화
 - 10㎡ 미만 소규모 건물 허가·신고사항 변경 절차 간소화, 연면적 200㎡ 이하 농·어업용 창고등에 대한 건축 인허가 절차 간소화, 일반 주거지역 내 20m 이상 도로변에 접한 대지는 일조권 완화규정 신설 등



특별자치도 출범 후 가시적 효과(2006 ~ 2019)

	2006년	2019년	증가율
인구수	56만명	67만명	19.4%
관광객수	531만명	1,528만명	2.8배
관광조수입	2조297억원	6조5,390억원 (2018 잠정치)	3.2배
예산규모	2조5,972억원	5조2,851억원	2배
재정자립도	29.9%	33%	3.1%p
경제성장률	1.9%	-1.7%('18)	△3.6%p
1인당 지역총생산(GRDP)	15,623천원	30,506천원('18)	95.2%
문화기반기설	64개소	328개소	5.1배
외국인 직접투자	105백만불	4,364백만불	41.5배
농업조수입	1조1,945억원	1조6,945억원('18)	41.9%
축산조수입	5,113억원	9,925억원('18)	94.1%
수산조수입	6,114억원	12,111억원('18)	98.0%
어린이집	430개소	504개소	1.1배
노인일자리수	2,064명	12,756명	6.1배
장애인 일자리 수	431명	1,035명	2.4배



4. 지방자치분권의 성공을 위한 우리의 역할



끊임없는 학습과 교육·훈련으로 자율과 자치 역량을 키우고, 도민 여러분의 적극적인 참여와 행동이 필요합니다.

- 지방분권 운동에 적극적으로 동참하며 지역 행정과 의정에 관심을 갖고 깨끗한 지방자치를 만드는 데 앞장서야 함.



지방분권을 약속하고 실천하는 정치인을 뽑아야 합니다.

- 자신의 정치적 위상과 입지를 위해 지방자치에 반대하고 지방분권에 역행하는 정치인이 아닌, 지방분권과 지방자치 발전을 위한 공약을 제시하며 실천하는 정치인을 지지하고 선출



우리 지역은 우리 힘으로 발전시킨다는 자치의식과 책임감을 가져야 합니다.

- 지역의 정책과 예산에 대해 관심을 갖고 공약 이행상황을 점검하는 등 주권자의 권한 행사를 통해 지역과 지역주민을 위한 정책 추진을 위한 적극적인 참여가 필요

⇒ 지방분권과 지방자치는 민주주의의 초석이며, 지방자치는 민주주의의 학교

⇒ 진정한 민주국가 발전을 위해서는 지방분권과 지방자치가 필수

우리 지역의 일을 우리가 결정하고 책임지는 것이 지방분권의 시작
우리 모두가 동참하고 함께 한다면 반드시 이루어진다.



자치분권 (특별자치도 출범) 추진 후 우리 주변의 변화



1. 고도의 자치권이 보장되는 행정체제 도입

▷ 전국 최초로 단일광역행정체제 구축 및 특별행정기관 이관으로 행정 효율성, 주민 편리성 높은 통합 행정서비스 제공 시스템 마련.

- 도 1 + 시·군 4 + 특별지방행정기관 7개소 → 제주특별자치도('06)
 - 중앙·도·시군으로 이원화된 행정서비스 → 주민편의 중심으로 통합 개선
 - 행정계층간 유사조직 통합 조직 슬림화
 - 상수도 개발 및 공급, 하수도 관리 및 물 재이용 등 물 관리 조직 통합하여 '상하수도 본부'설치(2008년 ~ 현재)
 - 세계유산본부(국제보호지역 관리조직 통합) 신설(2016.7 ~ 현재)
 - 제주특성에 맞는 조직 설계 및 운영
 - 특별자치제도추진단(2006 ~ 현재), 국제자유도시추진국(2006 ~ 2014년), 수출진흥본부(2011년~ 2014년), 관광국(2016년 ~ 현재), 세계유산본부(2016년 ~ 현재), 카지노정책과(2015년 ~ 현재), 물정책과(2018년~현재)
 - 행정기구와 공무원 정원의 자율적 통제
 - (행정기구)특별자치도 출범 이후 2직속기관, 1사업소 감축
 - (2006. 7) 13실·국 51과 11직속기관 13사업소 2합의제행정기관
 - (2018.12) 15실·국 59과 9직속기관 12사업소 2합의제행정기관
 - (공무원 정원) (2006년) 5,169명 → (2019년) 6,078명
- ☞ 기준인건비 배제, 행정기구의 설치·지방공무원의 정수 등 자치조직의 자율적 통제를 통한 효율적 운영





2. 실질적인 지방분권 보장 위한 차별화된 특별자치제도개선 과제 발굴

▶ 중앙행정권한의 이양과 국제적 기준이 적용되는 특례부여 등 지속적인 제도개선 (총4,660건)으로 지방자치 선도 모델로 발전

- 1단계('06.2.21)제주특별법 재정/1,062건 제도개선
 - 행정체계 개편 → 단일 광역자치단체로 개편
 - 조직·인사·재정 자율성 확보 → 고도의 자치권 부여
 - 감사위원회·자치경찰단 전국 최초 신설, 특별행정기관(7개)이관
 - No Visa 입국확대, 국제고 설립 허용 등
 - 2단계('07.8.3)법1차 개정/278건 제도개선
 - 핵심산업 중심규제 완화 → 국제자유도시 여건 확대
 - 3단계('09.3.25)법2차 개정/365건 제도개선
 - 관광 3법 일괄이양 → 관광산업에 대한 고도의 자율성 확보
 - 4단계('11.5.23) 법3차 개정/2,134건 제도개선
 - 포괄적 자치권 부여, 규제자유화 시스템 구축
 - 5단계('15.7.24)전부개정/698건 제도개선
 - 119개 법률 일괄이양, 규제 일몰제 도입 등
 - 6단계('19.12.10)개정 123건 제도개선
 - 자치기능 확대·보완, 꽃자왈 보호지역 지정 근거마련 등
- ☞ 특별자치도 14년, 그간 중앙권한 4,660건의 이양을 통해 제주특별자치도의 자치입법, 재정, 행정 등의 지위와 기능은 타 자치단체에 비견하여 상당한 수준에서 그 성과가 있었음.

3. 지방재정의 자율성 부여로 자치역량 강화

▷ 지방세 세율조정권 확대(50%→100%), 관광기금 징수권한 이양, 지방채 발행 자율화 등 지방재정의 자율성 확대로 세수 증대

○ 지방세('06) 4,337억 원 → ('19) 1조5,195억 원으로 3.5배 증가

○ 제주관광진흥기금: ('07)41억 원 → ('19)611억 원으로 14.9배 증가

☞ 세율 특례 활용으로 역외세원 등 세수 확충으로 자원 재원 확보

☞ 제주도에서 징수되는 카지노·출국납부금을 관광진흥기금으로 조성, 관광객 유치 마케팅 강화, 관광산업 융자 확대 등을 통하여 도내 관광산업 발전에 기여





4. 투자유치 및 개발사업 활성화를 통한 지역경제 성장 견인

▷ 국내외 기업 투자 활성화로 산업 기반 마련 및 일자리 증대 기여, 양질의 개발사업과 지역 상생 개발로 제주 경제 성장 견인

- 적극적인 투자지원 정책을 통한 IT, BT 등 신산업 성장 기반 마련
 - 제주 유일의 일반산업단지(첨단과학기술단지) 조성 및 지원정책으로 카카오, 한국BMI, 네오플 등 18개사 본사 이전 및 투자 유치
- 외국인직접투자(FDI) 규모 확대, 특별자치도 출범 후 약 41배 성장
 - 외국인직접투자 누적 도착금액 ('06)105백불 → ('19) 4,356백만불
 - 전국 17개 지자체 중 3위 규모, 수도권 제외 1위 규모로 성장('16)
- 양질의 개발사업과 지역이 상생하는 개발로 제주경제 성장 견인
 - '19년 기준 도내 운영 중이거나 공사 중인 60개 개발사업장에 총 10,170명(도민 7,396)명의 일자리 창출로 안정적 소득 기반 마련
 - 도민고용 80%, 지역건설업체 참여 50% 이상, 지역농수축산물 구매 등 지역상생 및 동반성장을 통한 지역경제 성장 견인
- ☞ 투자유치를 통한 지역사회 신규 일자리 창출 및 산업 기반 마련
- ☞ 대규모 개발사업 지역상생 및 동반성장으로 지역경제 활성화



5. 선도적인 교육자치 실현

▶ 전국 최초 교육감 주민 직선제 도입 및 교육위원회 설치로 전문성 확보 보통교부금 정률(1.57%)지원 및 교육비특별회계 전출비율 상향(3.6→5%) 조정으로 안정적인 교육재정 확보

- 교육의원(5명) 주민직선, 도의회 상임위원회에 교육위원회 설치 운영
- 보통교부금('06)3,357억 원 → ('20)8,467억 원으로 2.5배 증가
- 교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 차별적인 교육과정 편성
 - 제주형 자율학교(다훈디배움학교) 운영: 44개교
- ☞ 전국 최초 고교무상 교육 실시, 교육환경개선 사업 투자 확대로 쾌적한 교육환경 조성, 다양한 교육 복지 지원으로 균등한 기회 제공 및 학부모 교육비 부담 경감
- ☞ 제주지역 특성을 살린 미래지향적 학교 모델 창출





6. 영어교육도시 조성을 통해 인재 양성 및 교육산업 육성

▶ 국제학교 설립 허용('09.3), 내국인 입학기준 확대('11.5) 등을 통해 4개 국제학교
유치 및 영어교육센터 운영('14.12)

○ KIS('11.9개교), NLCS('11.9), BHA('12.10), SJA('17.10)에 3,913명 재학 중(외국인 374명)

○ 1,760명의 조기유학 대체('19) 및 1,233억원('19), 7,060억원(누적 절감액) 외화유출 절감

○ 8,948명의 도내 인구유입 및 2,624억 원의 도내 소비 지출 증가

○ 700여명의 도민 고용창출 효과(총 1,631명 고용)

☞ 졸업생 90%가 세계 100위권 대학 진학으로 글로벌 인재 양성

☞ 초중고로 연계되는 국제교육과정 운영으로 조기 유학에 따른 해외 유학생 흡수



7. 전국 최초 자치경찰제 도입으로 자치치안 강화

▶ 전국 최초 자치경찰 도입, 생활 질서 등 지역특성에 맞는 치안서비스 제공 및 국가 경찰과의 협약업무 수행

- 조직(2006) 1단·2대(행정시)·11팀 → (2019)1관·5과·1지역대·1센터
- 사무(2006) 법률상 5종, 협약상 6종 → (2019)법률상 8종, 협약상 8종
 - (법률)즉결심판, 신호기, 보호구역 사무 3종 증가
 - (협약)학교, 주차지도 2종 증가
- 정원(2006)127명 → (2019)169명(자치경찰 151명, 일반 18명)
- 예산(2006)2,715백만 원(국비 2,253, 지방비 462), (2019)19,805백만 원(국비 7,916, 지방비 11,889)
- 광역자치제 시행에 앞서 자치경찰의 선행모델로서 제주자치경찰 확대 시범운영 실시 (*18.4.30 ~ 현재)
 - (확대사무)생활안전·여성청소년·교통 중 주민밀착형 치안사무 12종
 - (인력지원)국가경찰 260명 파견 → 확대사무를 자치경찰과 공동 수행
 - * 자치경찰 확대사무: (생안)범죄예방진단, 유실물 관리, CCTV 관제 등
 - (여청)학교폭력 예방, 아동안전, (교통)교통 외근 활동, 홍보 등
- ☞ 지역주민의 요구를 반영한 자치경찰의 주민밀착형 치안서비스 제공으로 자치단체가 지역 치안 강화에 주도적 역할
- ☞ AI 및 코로나19 등 구제역 및 감염병 발생시 자치경찰 수사력을 통한 피해 확산 조기 종식



8. 국제자유도시 전략을 통해 동북아 중심 관광도시로 발전

▶ 제주도 무사증 입국 확대, 항공 자유화 등 폭넓은 규제완화를 통해 관광객 증가와 제주 지역경제 발전에 기여

○ 면세점 관광객(외국인): ('06)5,312천명(460천명) → ('19)15,286천명(1,726천명)

○ 공항만을 이용한 무사증 입국 현황: ('06) 10,793명 → ('19)813,518명

○ GRDP: ('06)8.5조 원 → ('18)19.9조 원으로 2.3배 증가

☞ 해외 관광객 유치 확대 및 시장다변화 효과

▶ 내국인 면세점 구매횟수 확대('07.8) 및 한도 상향('15.1) 등을 통해 핵심프로젝트의 개발재원 확충

○ 구매횟수: 4회 → 6회, 구매한도: 400불 → 600불

○ 면세점 매출액('07)2,650억 원 → ('18)2조 2,313억 원, 8.4배 증가

○ 지난 15여년간('03 ~ '18년) 핵심프로젝트에 6조 3,510억 원 투자

☞ 내국인 면세점 쇼핑이 활성화





지방자치분권 Q&A



궁금해요, 지방자치분권에 대한 Q&A

Q '지방분권'이 무엇인지 궁금해요.

A '분권'은 '권한을 나눈다.'는 의미입니다. 국가의 의사결정 권한을 중앙정부에서 지방정부로 넘겨주는 것을 말합니다. 그 권한을 지방 스스로 결정하여 '지방의 일은 지방이 스스로' 할 수 있게 만드는 것입니다.

Q 지방분권이 왜 필요한가요?

A 지방의 상황에 알맞은 행정 서비스를 제공하기 위해서입니다. 지방정부가 지방의 상황에 맞는 행정 서비스를 제공하고 싶어도 지방정부에 권한이 없으면 지역주민에게 행정 서비스를 제공할 수 없는 경우가 적지 않습니다.

Q 지방분권의 목표는 무엇인가요?

A 첫째, 주민자치 실현입니다. 리·통 단위의 조직을 법정화하면 주민자치가 가능해 집니다.

둘째, 재정적인 자립입니다. 국세 징수액을 지방으로 가져오고, 지방세목(카지노세 등)을 새롭게 추가하는 등의 법적·제도적 변화를 통해 가능합니다.

셋째, 산업경제 진흥입니다. 면세 지역을 설정하고, 금융 산업을 육성하면 일자리를 창출하고 경제를 진흥할 수 있게 됩니다.



Q '지방분권'과 '지방자치'라는 용어가 비슷해서 어려워요!

A '지방분권'은 중앙정부에 집중된 권한을 지방정부와 나누는 것입니다. '지방자치'는 지방분권을 통해서 중앙에서 지방으로 배분된 권한을 지역 주민들이 잘 행사할 수 있도록 보장하는 것입니다. 즉, 지방분권으로 지방에 권한이 늘어나면 주민들이 그 권한을 통해서 지방자치를 하게 되는 것입니다. 물론 지방자치를 실현하기 위해서는 지방의 재정적, 법적, 행정적 준비가 필요합니다.

Q 지방분권을 위해서 왜 헌법을 바꿔야 하나요?

A 다른 선진국들은 헌법 내에 지방분권에 대한 내용을 확실하게 명시하고 있는데 반해, 우리나라는 매우 제한적 내용만 규정하고 있습니다. 헌법에 명확하게 '대한민국은 지방분권국가이다'라는 내용이 포함된다면, 정권에 영향을 받지 않으면서 지역이 스스로 자신의 문제를 해결하고 다양한 정책을 추진할 수 있게 될 것입니다.

Q 제주도가 개헌에 대응하기 위해서 '헌법적 지위를 확보'하려고 한다고 들었어요. '헌법적 지위 확보'가 무엇인지 알고 싶어요.

A 헌법에 특별자치도의 특수성이 인정될 수 있는 내용이 포함되는 것입니다. 헌법에 '특별자치 지방정부' 등 헌법적 지위가 인정될 수 있는 문구가 포함되는 것입니다. 명시될 구체적인 표현과 범위 등은 지속적으로 논의되고 있는 중입니다.

Q 관련 문구가 헌법에 있다고 해서 헌법적 지위가 제대로 확보되는 것인지 궁금해요.

A 후속 절차를 이행해야 합니다. 제주특별법이 개정되고(기존의 특별법이 기본법의 성격으로 지위가 높아집니다.), 자치 입법이 추진되어야 합니다(기존의 조례가 법령의 성격으로 지위가 높아집니다.). 다른 지역의 경우, 제주도와 달리 특별법이 없기 때문에 새로운 관련 법을 만들어야 합니다.





Q 헌법적 지위 확보가 왜 필요한가요? '제주특별법'이 있어서 제주특별자치도가 하고 싶은 일들을 다 할 수 있지 않나요?

A 지난 20년 동안 정권마다 지방분권을 대통령 국정과제로 선정하고 특별법으로 추진해 왔지만, 정권에 따라서 지방분권 정도가 다르다보니 특별법에서 정한 지방분권 과제조차 입법과 제도개선이 충분히 이루어지지 못했습니다. 즉, '제주특별자치도 분권모델의 완성'이라는 과제는 특별법만으로는 부족하고, 헌법을 통한 보장이 밀받침될 때 제대로 실현될 수 있을 것입니다.

Q 헌법적 지위 확보가 가능한 일인가요?

A 개헌 특별위원회 자문위원을 비롯해서 헌법 학자들도 긍정적으로 검토하는 중입니다.

Q 그럼 헌법에 '제주'에 대한 표현이 명시되는 건가요?

A '제주'를 직접 명시하는 것은 어렵다는 의견이 많습니다. 헌법은 일반적이고 포괄적인 내용을 명시하는 법이기 때문입니다. 외국에는 일부 특정 지역을 헌법에 명시한 사례가 있지만, 우리나라는 지역 간 형평성 등을 고려할 때 특정지역을 명시하는 것이 쉽지 않습니다. 따라서 '특별자치지방정부'와 같이 포괄적으로 명시해야 한다는 의견이 대안으로 검토되고 있습니다.

Q 지방분권이 되고 제주도가 헌법적 지위를 확보하게 되면, 제주도민의 삶이 어떻게 달라지나요?

A '도민에 의한, 도민을 위한 제주'를 만들 수 있습니다. 그 동안 중앙의 규제에 가로막혀 추진하지 못했던 정책들을 추진할 수 있게 됩니다. 친환경 정책 육성, 정주권 개발사업 등 제주의 100년을 준비하는 작업이 가능해 집니다. 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권 등 통합적 자치권이 강화되기 때문입니다.

자치분권 선도모델 제주특별자치도

자치모범도시 육성

- 고도의 자치분권모델 구축
- 자치역량 및 책임성 강화
- 중앙 행정권한 이양
- 선진 분권제도 도입

제주특별자치도 완성

친환경적 동북아
중심도시

국제자유도시 육성

- 이상적 자유시장경제 모델 구축
- 4+1 핵심산업 육성
(관광·교육·의료·청정(차+첨단))
- 획기적인 규제 완화 및 차별화된 지원
- 선도프로젝트 추진

기본구상

자치분권 확대를 위한 제주형 분권모델 구현

제주특별자치도의 자기결정권 강화

- 풀뿌리 민주주의 선도적 강화, 직접 민주주의 강화
- 중앙 권한의 포괄적 이양

자치분권 실현을 위한 실질적 재정분권 강화

- 국가-도 재정지원 구조개편을 통한 재정분권 강화
- 면세제도 특례 부여

신산업 성장 동력화를 위한 정책 자율성 강화

- 신재생에너지·바이오산업 등 친환경 산업 육성

글로벌 에코리더 위상 구축

- 제주의 환경 자산과 자연경관의 체계적 보전
- 세계를 리드해가는 환경 선진지역 위상 구축

제주 100년 대계 국제자유도시 인프라 구축

- 제주 2공항 및 제주 신항 건설 추진

국가의 제주특별자치도 지원체계 재구축

- 제주특별자치도에 대한 정부 지원조직강화
- 자치경찰의 역할 확대와 권한 강화
- 국가사무이양 등에 따른 소요비용 지원 의무화

